



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO- USP

Seção: Artigos Científicos

O direito administrativo sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados

Sanctioning Administrative Law and the individualization of the conduct of condemned agents

Antonio Carlos Alves Pinto Serrano

Resumo: O presente artigo pretende explorar a importância da individualização da conduta na aplicação de sanções administrativas. Trata-se de análise inicial rumo a um aprofundamento em pesquisa acadêmica a ser explorada por este autor, contemplando a Teoria do Direito Administrativo Sancionador, bem como o papel do Estado e da Administração Pública no *jus puniendi*, com enfoque nesta garantia constitucional albergados princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

Palavras-chave: direito administrativo sancionador; garantias fundamentais; individualização da conduta.

Abstract: The current article aims to explore the importance of the individualization of the conduct in the application of administrative sanctions. It features an initial approach of a detailed academic research to be explored by this author, considering the Theory of Sanctions in Administrative Law, as well as the role of the State and the Public Administration regarding the *jus puniendi*, focusing on this constitutional guarantee contemplated by both principles of reasonability and proportionality.

Keywords: sanctioning administrative law; fundamental rights; individualization of conduct.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n1p117-138>

O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA DOS AGENTES SANCIONADOS

Antonio Carlos Alves Pinto SERRANO*

Sumário: 1 Introdução; 2 Direito Administrativo; 2.1 O Direito Administrativo Sancionador: o papel da sanção administrativa; 3 A garantia constitucional da individualização das penas; 3.1 Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidades relacionados à sanção administrativa; 3.2 Da individualização da conduta no Direito Administrativo Sancionador; 3.3 A individualização da sanção administrativa: pessoas físicas e jurídicas estão na mesma esfera de proteção?; 3.4 Da revisão judicial das decisões administrativas sancionatórias; 4 Conclusão; Referências bibliográficas.

1. Introdução

As sanções administrativas configuram instrumento eficiente para que o Estado influencie as condutas sociais, de forma a ordenar a convivência e coibir a prática de atos contrários ao interesse público.

Infelizmente, a prática administrativa sancionatória brasileira não se mantém sempre consistente em relação a certos predicados constitucionais que deveriam compor de forma indubitável a condução dos processos legais.

Imagine como um cidadão recebe a incumbência de exercer função pública, ciente de que qualquer ato praticado sob sua esfera de competência pode torná-lo parte em processos administrativos e judiciais.

Os agentes públicos que integram a equipe de um órgão governamental realizam atos administrativos que se revestem de atributos como as presunções de legalidade e veracidade.

Todavia, muitos processos administrativos oriundos de esferas de controle como os Tribunais de Contas e processos judiciais como as ações de improbidade administrativa subsumem condutas variadas a um mesmo rigor de denúncias e consequentes condenações genéricas.

O presente artigo atenta para a importância de o aplicador da sanção definir a participação do agente apenado na prática da conduta ilegal e de sua contribuição para o resultado danoso, para que a sanção não ultrapasse a previsão constitucional com relação à pessoa do condenado.

* Bacharel em direito pela Universidade São Marcos. Assessor jurídico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Especialista em direito autoral pela Escola Superior de Advocacia de São Paulo. Mesmando em direito do Estado pela PUC/SP.

Em um primeiro momento, busca-se identificar como o Direito Administrativo Sancionador dialoga com o Direito Administrativo, ao mesmo tempo em que integra o poder de punir do Estado. O Direito Administrativo consubstancia parte da sanção ou apenas um apêndice em sua formação? O Direito Administrativo Sancionador relaciona-se com o Direito Penal? Nesse caso, uma vez compondo o *jus puniendi* do Estado, qual o resultado prático dessa relação?

Na sequência, analisam-se as garantias constitucionais conferidas aos acusados tanto no processo administrativo como no processo penal, para verificar, no campo administrativo sancionador, a necessidade de individualização da conduta e consequentes desdobramentos, considerando-se também essa questão de forma diferenciada no que tange às pessoas físicas e jurídicas.

Por fim, discute-se a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário das sanções aplicadas na esfera administrativa. Seriam todas as decisões passíveis de revisão?

2. Direito Administrativo

O critério para identificar o estabelecimento de uma disciplina autônoma, enquanto ramificação da ciência do Direito, apta a ensejar estudos inerentes à sua respectiva esfera de abrangência e conclusões específicas, é a identificação de um conjunto de princípios e regras próprias que possa ser analisado em separado dos demais ramos do Direito e gerar conclusões próprias e peculiares desse segmento. A Dogmática qualifica esses princípios e regras específicos de determinado segmento jurídico como “regime jurídico”.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, somente é possível falar em Direito Administrativo quando presentes princípios que lhe são peculiares e que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: regime jurídico administrativo. (MELLO, 2016, p. 53)

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público destinado a estudar a aplicação da função administrativa. Considerado o espectro de atribuições que lhes são correlatas, exerce função administrativa aquele que faz as vezes da Administração Pública (Poder Executivo) perante a sociedade, assim sendo tanto o ente abstrato possuidor de personalidade jurídica de Direito Público, como as pessoas físicas revestidas de competência para tal mister, caracterizadas como agentes da Administração.

Em termos de fundamentação, o Direito Administrativo está estruturado em duas bases principiológicas: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público.

A supremacia do interesse público sobre o privado encontra seu primeiro fundamento de validade na premissa de que o Estado deve criar normas com base no interesse coletivo, aptas a estruturar uma vida equilibrada em sociedade e, para ga-

rantir que essas regras sejam regularmente cumpridas, necessita estar investido em poderes que façam prevalecer essa vontade coletiva. Do contrário, sem a supremacia do interesse público, o papel representativo do Estado restaria ameaçado.

A relação de supremacia desdobra-se em prerrogativas e sujeições da Administração Pública, traduzíveis, entre outros predicados, em: veracidade das expressões lançadas por seu corpo (ato administrativo); exigibilidade material de seu conteúdo; benefícios processuais de seus representantes; inversão de ônus da prova (em algumas situações).

A justificativa empírica desses poderes revela-se na necessidade de sempre se observar o interesse público. Por isso, a melhor indicação da dicotomia da função administrativa ocorre com os chamados deveres-poderes administrativos que, conforme preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello,

Antes se qualificam e melhor se designam como “deveres-poderes”, pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações. (MELLO, 2016, p. 73)

O dever administrativo expressa a obrigatoriedade da Administração de agir consoante a vontade da lei, uma vez que, diante da escolha popular de seus representantes pela via democrática, o exercício da função legislativa deverá consagrar a vontade da sociedade representada em todos seus segmentos – maiorias e minorias – e assim tecer a extensão dos comandos a serem seguidos.

2.1. O Direito Administrativo Sancionador: o papel da sanção administrativa na relação jurídica

A sanção equivale à resposta do Estado contra a não observância de um comando normativo, sendo prevista com a finalidade de coibir esse tipo de comportamento. Para Daniel Ferreira, cuja obra trata com maestria todas as nuances da questão, a sanção é “a direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, determinada pela norma jurídica a um comportamento proibido nela prevista, comissivo ou omissivo, dos seus destinatários”. O autor relaciona a sanção administrativa apenas ao exercício da função administrativa, o que a nosso ver revela-se insuficiente diante das consequências práticas apresentadas no mundo jurídico. (FERREIRA, 2001, p. 25)

Partimos do entendimento de que a sanção administrativa não está isoladamente relacionada à função administrativa, característica formal que informa o Direito Administrativo. Em seu aspecto material em relação a este ramo do Direito, a sanção consiste em segmento jurídico integrante do poder disciplinador do Estado. A adoção deste entendimento força a análise da interface entre o Direito Administra-

tivo e o Direito Penal, enquanto espécies normativas designadas à pacificação social e ao cumprimento de diretrizes imprescindíveis para o desenvolvimento da sociedade.

A base de aplicação da sanção deve estar prescrita em lei, em consonância com os princípios da legalidade e, especificamente, da reserva legal, a significar que não existe fato típico considerado crime ou infração administrativa¹ sem prévia disposição legal e não será válida a pena aplicada antes da ocorrência do crime ou infração administrativa².

Inicialmente, deve ser considerada a natureza do Direito sancionatório estatal, como se definem as condutas típicas aptas a gerar um posicionamento coativo que as impeçam ou desestimulem tal prática.

Nesse âmbito, o Direito Penal sempre se destacou perante os aplicadores do Direito e estudiosos dos comportamentos sociais, posto que a tipificação de condutas como crime consiste na expressão máxima de coibição da prática descrita no corpo da norma penal. A tipificação penal configura corolário do princípio da intervenção mínima do Estado, no sentido de que apenas os fatos especialmente graves devem ser considerados criminosos, sendo reservado ao Direito Penal a sua apuração e dos demais fatos relativamente inoportunos para a sociedade, a serem reparados pelas demais esferas jurídicas, como a administrativa e a civil.

Além do âmbito penal, no Direito brasileiro, o Estado sancionador se faz presente, por exemplo, para garantir a observância das leis de trânsito, perante as relações de consumo, nos casos que envolvem vigilância sanitária, meio ambiente, telecomunicações, combustíveis, entre outros.

A doutrina brasileira procurou formar um regime ou uma teoria própria do Direito Administrativo Sancionador, pautada por princípios e normas de aplicação específicos que geram ciência jurídica para o estudo aprofundado do instituto da sanção, o que na prática resultaria naturalmente na melhoria do sistema, com a observação das garantias próprias e o aperfeiçoamento da punibilidade do Estado, reprimindo-se a reiteração de práticas impróprias que levam à ineficiência da máquina administrativa.

¹ “ADMINISTRATIVO - SANÇÃO PECUNIÁRIA - LEI 4.595/64. 1. Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção. 2. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação. 3. Recurso especial improvido” (STJ, REsp 324181, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 08/04/2003).

² No âmbito do Direito Administrativo Sancionatório é possível a mitigação da estrutura tipificadora da conduta, sendo permitida a complementação da figura típica por outras disposições normativas, como os regulamentos, portarias etc., mas com a necessidade da previsão geral constar em lei e com elementos suficientes para garantir a segurança jurídica na sociedade. Em razão dessa extensão normativa da figura típica da sanção administrativa é que a Administração detém um limite discricionário maior, mas não livre de fundamentação e balizamento da medida a ser aplicada, sob a máxima dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Merece destaque o entendimento de Fábio Medina Osório, que entre outros doutrinadores defende a existência de uma teoria do Direito Administrativo Sancionador:

Devemos mencionar, desde logo, a defesa de um conceito autônomo de sanção administrativa para o Direito brasileiro, redimensionando e redefinindo alguns de seus elementos tradicionais, a partir de uma conexão mais profunda com o Direito Administrativo, no lugar de atrelar-nos à ideia de função.

O conceito de sanção administrativa aqui sustentado vem sendo abertamente defendido desde 1999, num trabalho que publicamos sobre má gestão pública à luz do Direito Administrativo Sancionador brasileiro, na Europa. Ali, pela primeira vez escrito, tivemos a oportunidade de sustentar a necessária vinculação da sanção administrativa às dimensões material e formal do Direito Administrativo, rompendo à lógica vigente em torno à predominância exclusiva da dimensão formal, como se a sanção estivesse ligada conceitualmente à função administrativa. Em nossa ótica, no lugar de conectar a sanção à atividade da Administração Pública, com exclusividade, é necessário conjugar tal instituto estatal, o que implica as já mencionadas interfaces com o Direito Penal. Assim, à ideia de ilícito, disciplinado pelo Direito Administrativo, associa-se a sanção. (OSÓRIO, 2015, p. 86/87)

Neste momento inicial de pesquisa, entendemos que o *jus puniendi* do Estado encontra melhor amparo na doutrina unificadora, uma vez que fortalece a perspectiva de efetivação das garantias aos sancionados e a presença de requisitos mínimos na formação das normas, a possibilitar assim maior segurança jurídica.

Para destacar as interfaces com o Direito Penal, por questão didática, faz-se imperioso apresentar as críticas atinentes à separação das manifestações do poder de punir do Estado, ressaltando a parte da doutrina que sustenta a divisão absoluta dos sistemas.

Interessante debate doutrinário refere-se ao posicionamento adotado por Alice Voronoff, de que o Direito Administrativo Sancionador não pode ser observado sob preceito finalístico, mas como instrumento do Estado Democrático de Direito a serviço de finalidades previstas no ordenamento jurídico. O Direito Administrativo Sancionador não seria um mal necessário, mas sim um mecanismo para garantir a efetividade de valores caros à sociedade, como forma de estímulo a se tomar os caminhos que apontam para o alcance do interesse público. (VORONOFF, 2018, p. 104)

“Como instrumento que opera de modo primariamente prospectivo, com vista a assegurar e promover a conformação da conduta dos

particulares em prol da satisfação de interesses e necessidades sociais, a sanção administrativa é uma ferramenta *sui generis*. E é diferenciada justamente por causa disso. Porque só se justifica se tiver aptidão para produzir esses resultados dela esperados, o que pressupõe um conjunto específico de incentivos necessários para direcionar a conduta dos participantes numa ou noutra direção”

Em que pese o respeito e admiração a essa pesquisa inovadora e de necessária leitura, nesta fase de amadurecimento de nossos próprios estudos, inclinamo-nos à interpretação de que o Direito Administrativo Sancionador participa do conjunto do poder punitivo do Estado, em paralelo ao Direito Penal.

O paralelo com o Direito Penal é extraído do corpo da norma constitucional, *v.g.* a imposição das garantias do contraditório e ampla defesa tanto nos processos administrativos como nos criminais³.

Parte da doutrina dedica-se à apresentação de critérios de diferenciação entre as sanções penais e administrativas, por exemplo, quanto ao objeto de proteção, as sanções criminais teriam amplitude geral e as administrativas seriam voltadas à proteção do interesse público. Em sentido oposto, merece destaque a doutrina de Regis Fernandes de Oliveira:

Não há diferença de conteúdo entre crime, contravenção e infração administrativa. Advém ela da lei, exclusivamente. Inexiste diferença de substância entre pena e sanção administrativa.

Inexistindo diferença ontológica entre crime, contravenção e infração e entre pena e sanção, deve o jurista buscar, em dado formal, o critério diferenciador. Crime e contravenção são julgados por órgão jurisdicional, enquanto a infração, por órgão administrativo. A decisão jurisdicional tem eficácia própria de coisa julgada, enquanto que a decisão administrativa tem caráter tão-só de estabilidade, é presumivelmente legal, imperativa, exigível e executória. Crime e contravenção são perquiríveis através da polícia judiciária e devem submeter-se a processo próprio previsto pela legislação processual; a infração é apurável por qualquer forma de direito, desde que prevista em lei, independentemente de rigorismo formal, à maneira do processo civil ou penal.

Em suma, o fundamental para a distinção é o regime jurídico e, em especial, a específica eficácia jurídica do ato produzido. (OLIVEIRA, 1995, P. 32)

O poder punitivo do Estado expressa-se em ambas esferas, penal e administrativa. E diante da identidade do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador no âmbito de atuação da esfera punitiva do Estado, os direitos fundamentais e as ga-

³ “Artigo 5º [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...]”

rantias constitucionais devem ser aplicadas em ambas situações de apuração dos ilícitos. Assim, na apuração de um ilícito penal, não se discute o direito a ampla defesa, contraditório, produção de provas, defesa técnica, individualização da conduta. Da mesma maneira, a estrutura do processo administrativo sancionador deve garantir a preservação desses mesmos direitos e garantias.

Reconhecendo o Direito Administrativo Sancionatório como instituto próprio do poder punitivo do Estado, Fábio Osório Medina apresenta aspectos que diferenciam a sanção administrativa:

Antes de analisar o conceito mencionado, cabe reconhecer que tal proposta teórica sinaliza quatro elementos fundamentais na estruturação da sanção administrativa, numa dimensão tipicamente europeia, da qual, a priori, somos herdeiros: a) autoridade administrativa (elemento subjetivo); b) efeito afletivo da medida em que se exterioriza (elemento objetivo), subdividindo-se, nesse tópico, em: b1) privação de direitos preexistentes e b2) imposição de novos deveres; c) finalidade repressora (elemento teleológico) consistente na repressão de uma conduta e no restabelecimento da ordem jurídica; d) natureza administrativa do procedimento (elemento formal). (OSÓRIO, 2015, p. 89)

No âmbito deste trabalho, a sanção administrativa pode ser conceituada como uma medida repressiva imposta àquele que infringe o preceito primário de uma norma que tipifica uma ação ou omissão como ilícita na esfera do Direito Administrativo, tendo como pressuposto não a reparação de um dano, mas a infringência à norma jurídica.

3. A garantia constitucional de individualização das penas

Uma das resultantes do paralelismo entre as sanções administrativas e criminais refere-se às garantias constitucionais aos acusados, o que implica a observância de um mínimo essencial de requisitos na esfera administrativa, mesmo diante de punição de menor potencial, sem a constituição da tipicidade criminal da conduta.

Entre essas garantias na esfera administrativa, destacamos a necessidade de individualização da conduta, considerando imperativos necessários na descrição da condenação, muitas vezes insuficientemente seguidos e até ignorados pelo aplicador da sanção em processos dessa natureza.

Questionamos aqui a necessidade de isolar o fato a ser atribuído a cada partícipe ou coautor por parte dos órgãos sancionadores, de modo que a defesa de cada acusado restrinja-se estritamente ao resultado que proporcionou no evento danoso.

De acordo com José Roberto Pimenta Oliveira, a individualização da conduta nas sanções administrativas respalda-se nos princípios da razoabilidade e da propor-

cionalidade no Direito Administrativo Sancionatório, como será analisado adiante. (PIMENTA, 2006, p. 495)

3.1. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade relacionados à sanção administrativa e a individualização da conduta.

O princípio da razoabilidade é bem entendido por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem a execução da lei deve estar em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. (MELLO, 2016, p. 105)

Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca que o componente do razoável a permeiar as decisões tomadas pela Administração não se exaure em um ato puramente técnico, vai além, deve considerar a questão da justiça, da decisão correta dentro do contexto apresentado. (MOREIRA NETO, 2014, Posição 3705 de 21452, versão eletrônica Kindle).

Condutas desarrazoadas não são apenas inconvenientes, mas também revestidas de ilegalidade absoluta, passíveis de reparação judicial e nulidade do ato praticado sob sua regência.

Por sua vez, a proporcionalidade revela-se na adequação exata da medida à finalidade pública a que está adstrita, qualquer medida que ultrapasse essa justa medida é fadada à nulidade e também passível de correção judicial.

Esses princípios incidem nos momentos de fixação da norma sancionadora e de sua aplicação prática, no dever de observar os postulados de adequação, necessidade e proporcionalidade (adequação axiológica-normativa). Sua inobservância pode ser contestada perante o Poder Judiciário, seja pela inconstitucionalidade da norma que não prevê esses condicionantes, seja reivindicando-se a nulidade de decisão que se omitiu na verificação destes requisitos. (OLIVEIRA, 2006, p.473)

Nota-se que o legislador, apesar de investido de discricionariedade para tipificar as condutas tidas como inaceitáveis na sociedade, está vinculado ao dever de ponderar a extensão da sanção relacionada ao fato típico e balancear essa equação no ordenamento jurídico, de modo que fatos menos graves do ponto de vista do resultado danoso não sofram maior impacto sancionatório⁴, ao mesmo tempo em que

4 Discutem-se na doutrina os limites do princípio da legalidade na esfera sancionadora administrativa, considerando-se que as normas disciplinares seriam reservadas exclusivamente às leis e as demais sanções poderiam ser estabelecidas por normas complementares, como ocorre nas leis penais em branco, cuja complementação da tipificação é realizada por normativos oriundos da Administração Pública, como regulamentos, regimentos etc. Todavia, sempre necessária a estipulação, mesmo que de forma genérica por meio de lei, não devendo ser excessivamente vaga sob pena de afetar a segurança jurídica, transferindo ao exegeta a tarefa de complementação pautada nos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade.

também tem o dever de considerar as alternativas menos gravosas e onerosas para a sociedade. (OLIVEIRA, 2006, p.475/476)

Noutra vertente, a aplicação da sanção *in concreto* deve refletir a exata medida do resultado oriundo do fato danoso causado por ação ou omissão, consoante critérios de adequação proporcional. A dificuldade operacional surge quando o agente sancionador se depara com tipos jurídicos indeterminados, quando os fatos enquadram-se em zonas conceituais de incerteza ou lacuna, situações que dependem de certo grau de sensibilidade do exegeta para formar seu juízo nos parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade.

“Com efeito, tendo em vista os bens jurídicos protegidos com a atividade sancionatória, há situações paradigmáticas que permitem, com certeza objetiva, sua alocação nas zonas onde cabe ou não cabe a concretização do tipo administrativo; todavia, outras existem que, sendo casos de duvidosa configuração jurídica, por impossível a eliminação objetiva da admissibilidade de duas qualificações razoáveis da situação, alocam-se na zona circundante da incerteza, cabendo à Administração a titularidade da decisão, mediante um juízo disjuntivo, de reconduzir o caso a uma das zonas de certeza. Nestas operações interfere diretamente um juízo de razoabilidade-proporcionalidade na valoração dos fatos e definição do critério administrativo de formulação da norma concreta” (OLIVEIRA, 2006, p.478)

Uma das decorrências práticas do postulado da proporcionalidade consiste na individualização da conduta do sancionado, uma vez que a aplicação razoável da sanção implica adequar a *correlação axiológica* à infração correspondente, com o fito de atingir a reparação esperada, com a estipulação da conduta como um ilícito a ser depurado e evitado em casos futuros. (OLIVEIRA, 2006, p.496)

O julgamento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa é citada a seguir, ilustra a necessidade de verificação da proporcionalidade na aplicação das sanções, sendo que a reversão da sanção aplicada ocorreu por inobservância do princípio da proporcionalidade:

PAD. PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE.

Servidores do Judiciário, conforme apurado em processo administrativo disciplinar (PAD), com objetivo de obterem o anonimato, teriam ludibriado partes para que assinassem documento de cujo teor e finalidade não tinham conhecimento: assinaram representações contra a juíza, o escrivão e dois escreventes da comarca, acusando-os de cometer injustiças, maltratar usuários do serviço forense, contribuir para a morosidade e praticar corrupção. Segundo o Min. Relator, apurados os ilícitos de indisciplina, eles merecem reprovação na medida em que demonstrado o intuito dos ora recorrentes de, no

mínimo, submeter os representados a constrangimento, por figurarem em processo instaurado em Corregedoria Geral de Justiça estadual. Também aponta que, não obstante sua indiscutível gravidade, o ato não teve maiores consequências nem para os representados nem para a própria Administração, uma vez que logo foi constatada a impropriedade das imputações. Assim, conclui que a aplicação da pena máxima de demissão, imposta com base nos arts. 273, I e IV, 274, V, e 285, III, da LC estadual n. 59/2001, deu-se mediante inobservância dos princípios da **proporcionalidade e da razoabilidade**, impondo-se que a Administração aplique sanção disciplinar mais branda. Diante do exposto, a Turma deu parcial provimento ao RMS, concedendo em parte a segurança para anular a demissão dos recorrentes e determinar a reintegração aos cargos que ocupavam, ressalvada à Administração eventual aplicação de pena menos gravosa em decorrência das infrações disciplinares já apuradas, se for o caso. Precedentes citados: MS 12.369-DF, DJ 10/9/2007, e MS 8.401-DF, DJe 17/5/2009.⁵

Em síntese, a sanção administrativa proporcional guarda correlação entre os dados objetivos previstos na norma e sua adequação na justa medida aplicada ao fato subjetivo que caracteriza a infração.

3.2. Da individualização da conduta no Direito Administrativo Sancionador

O artigo 5º, inciso XLV da Constituição da República estabelece, em sua primeira parte, que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, do que deriva a premissa de que os processos sancionatórios devem discriminar e individualizar a conduta imputada a cada um dos envolvidos.

Consoante José Roberto Pimenta de Oliveira, trata-se de uma extensão do princípio da tipificação da infração e cominação da respectiva sanção ponderados com o princípio da razoabilidade.

A garantia fundamental de individualização da pena é imposta pela Constituição ao regime sancionatório, tendo como destinatário principal o próprio órgão legislativo que tem a competência para instituir as sanções. Há significativa margem de decisão na conformação da espécie (aspecto qualitativo) e intensidade (aspecto quantitativo) que o ato sancionatório deve ostentar para cumprir sua finalidade. Mas, no inexcusável alerta de Régis Oliveira: “Em Direito, os fins não justificam os meios”.

Entende-se que, como corolário da proporcionalidade, devem reputar-se inconstitucionais as normas legais que deixam em branco o limite das sanções correspondentes a cada infração, por significar

⁵ STJ. RMS 29.290-MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. 18 fev. 2010 (extraído do Informativo n. 423, de 15 a 19 fev. 2010) (grifos nossos).

atribuir à Administração a faculdade onímoda de amplo ou irrestrito sancionamento, independentemente dos pressupostos de cada infração, e exercitável ao alvedrio da autoridade pública de plantão, e não com base em critérios legais, como o exige o Estado de Direito (*rule of law*). Estabelecer limites significa, sob pena de invalidade, necessário delineamento de *critérios de dosimetria punitiva*, abarcando o dever de indicar os *limites mínimos e máximos da sanção*, bem como o de definir os *fatores qualitativos* sobre os quais deverá alicerçar-se sua graduação *in concreto*. (OLIVEIRA, 2006, p.482-483)

No nível semântico, individualizar consiste em distinguir as características que possam separar o indivíduo do todo; particularizar, isolar.

Consoante Guilherme Nucci, a finalidade dessa medida é impedir a padronização de aplicação de sanções mecânica ou indiscriminadamente. Impede-se que condutas particulares deixem de ser levadas em conta na aplicação de penas preestabelecidas sobre os fatos apurados.

A individualização da pena tem o significado de eleger a justa e adequada sanção penal, quanto ao montante, ao perfil e aos efeitos pendentes sobre o sentenciado, tornando-o único e distinto dos demais infratores, ainda que coautores ou mesmo corréus. (NUCCI, 2015, p. 28)

O indivíduo é único dentro da sociedade e, sob essa perspectiva, cada infrator deve receber dos agentes incumbidos de aplicar a sanção o preciso descritivo dos fatos que lhe são particularmente imputados, para que se efetive o exercício real do direito de defesa.

Em um paralelo com o Direito Penal e o Processual Penal, deve o órgão controlador (interno ou externo) sopesar os fatos que geraram a tipicidade da conduta irregular ou ilegal e, ao aplicar eventual penalidade, considerar as situações fáticas, como a praxe administrativa, a participação direta do apenado, a medida de sua influência na tomada de decisão.

No Direito Penal, a individualização da conduta passa por determinados critérios de análise, como condições objetivas de aplicação da pena, constituindo imperativo cuja inobservância resulta em nulidade da condenação.

Ao juiz é imposto um limite inicial previsto pelo legislador quanto ao mínimo e máximo da pena in abstrato, devendo o magistrado eleger a quantidade ideal dentro dessa margem sancionatória e, em que pese sua liberdade de convencimento, o dever de fundamentação é a tônica constitucional dessa medida. Trata-se da fiel aplicação do princípio constitucional da individualização da pena. (NUCCI, 2015, p. 423)

A fixação da pena-base é realizada com base nas circunstâncias judiciais previstas no artigo 59 do Código Penal, que indica como fatores a serem observados pelo juiz: culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade do agente, motivos, circunstâncias e consequências do crime, comportamento da vítima. Deverá ponderar ainda se a pena é suficiente para reprovação e prevenção do crime.

Sobre essa pena base, o juiz seguirá com a análise das circunstâncias agravantes e atenuantes (segunda parte) e as causas de aumento e diminuição de pena (terceira parte).

Correlacionando a proteção constitucional da individualização da pena ao Direito Administrativo Sancionador, não se verifica na base ordinária da legislação infra-constitucional qualquer disposição quanto ao caminho a ser seguido pelo aplicador da sanção, devendo diante de cada caso concreto ser verificada na legislação de regência a previsão de dosimetrias objetivas sob os mesmos paradigmas da seara penal, ou a aplicação da sanção deve se ater às limitações impostas pela proporcionalidade em sentido estrito: *o grau de restrição de direitos deve revelar perfeita simetria com a intensidade demandada para realização da finalidade pública resguardada pelo provimento sancionatório*^{6,7}. (OLIVEIRA, 2006, p. 497)

Um exemplo de previsão de sanção administrativa baseada na necessidade de ponderação e aplicação da pena fundamentada em requisitos semelhantes à sua fixação na esfera penal encontra-se na Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016, da

⁶ A resolução ANTAQ n. 3274, de 2014 destaca uma fórmula de aplicação de sanções administrativas de acordo com a espécie (artigo 28) e gravidade, dispondo a condição dos agentes como requisito para aplicação das sanções e sua modulação de acordo com o fato, por exemplo o artigo 32 da norma que destaca o tipo de infração com a modulação da pena a ser aplicada ao agente, já levando em consideração a gravidade da medida. A resolução separa as disposições gerais (artigo 26 e seguintes), infrações comuns aos agentes (artigo 32), infrações das autoridades portuárias (artigo 33), infrações do arrendatário (artigo 34), infrações do operador portuário (artigo 35), infrações do autorizatário (artigo 36). Destaca a classificação das infrações em leve, média, grave e gravíssima no artigo 37 e tipifica as condutas infracionais dos controladores e administradores no artigo 38.

⁷ A resolução ANTAQ n. 3259, de 2014, alterada pela Resolução normativa n. 6, de 2016, estabelece quem são as autoridades responsáveis pela fiscalização e aplicação das sanções, bem como o procedimento do processo administrativo sancionador, estabelecendo os prazos e as formas de manifestação, com a previsão das garantias constitucionais do devido processo legal.

Agência Nacional dos Transportes Terrestres⁸, ao prever regras sobre a competência fiscalizatória, requisitos atinentes à identificação dos fatos aptos a caracterizar infração administrativa (auto de infração), procedimento administrativo sancionatório, direitos de defesa, produção de provas e procedimento para a decisão, recursos. Em seu artigo 67, a Resolução detalha os aspectos a serem observados na fixação da pena, indicando as circunstâncias atenuantes, agravantes e o que se considera reincidência.

Vale ressaltar que neste caso a aplicação da sanção vincula-se totalmente ao instrumento normativo. As premissas indicadas na Resolução 5.083 da ANTT, quando inobservadas, seja pela ausência de fundamentação quanto aos requisitos procedimentais e de aplicação da pena, seja em razão também da ausência de aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no que concerne à subjetividade da conduta, ensejam a nulidade da aplicação da sanção ou a tornam passível de reparação judicial. Neste ponto, não existe a chamada “discrecionabilidade” por parte da Administração na aplicação da sanção administrativa, cada núcleo das circunstâncias indicadas deve ser pesado, avaliado e descrito na decisão.

Desta forma, a individualização da sanção administrativa está intimamente ligada ao direito fundamental indicado no artigo 5º, inciso XLVI da Constituição da República, como projeção do princípio da proporcionalidade.

Portanto, em qualquer processo que implique a investigação de um fato tipificado como infração administrativa e que resulte em condenação do agente infrator, de-

⁸ “Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores.

§ 2º São circunstâncias agravantes, dentre outras:

I - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

II - levar alguém à prática de infração, mediante coação, induzimento ou instigação, ou, ainda, mediante oferta de pagamento ou recompensa;

III - praticar a infração para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou a vantagem de outra infração;

IV - a obtenção, para outrem, de vantagens resultantes da infração;

V - expor a risco a integridade física de pessoas;

VI - a destruição de bens públicos;

VII - a não correção da infração, conforme determinado no Auto de Infração.

§3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração legal, regulamentar ou contratual, que tiver o mesmo fato gerador, depois de ter sido punido anteriormente por força de decisão definitiva, salvo se decorridos três anos, pelo menos, do cumprimento da respectiva punição.

§4º A ANTT disciplinará em ato específico, para cada setor regulado, os limites mínimo e máximo de acréscimo ou redução decorrentes da aplicação do disposto neste artigo”.

verá a autoridade investida no poder de punir indicar na abertura dos autos qual o fato a ser apurado, a qualificação dos agentes envolvidos, bem como discriminar como cada pessoa somou na formação do ilícito (na impossibilidade, deverá, ao menos, apresentar elementos suficientes para que se conheça da acusação e para que se exerça de maneira completa o direito de defesa), além de se seguir o procedimento legal que garanta o pleno exercício de defesa.

3.3 A individualização da sanção administrativa: pessoas físicas e jurídicas estão na mesma esfera de proteção?

Não resta dúvida quanto à necessária observância da individualização da conduta na seara administrativa sancionatória, corolário dos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CR), devido processo legal (art. 5º, LIV, da CR) e da própria garantia da individualização da conduta (art. 5º, XLVI, da CR), avaliados sob a regência da razoabilidade e da proporcionalidade.

Todavia, resta a análise de sua efetividade no processo administrativo, principalmente quando envolvidas pessoas jurídicas, cujo tratamento jurídico levanta divergências doutrinárias.

Claro exemplo pode ser extraído da lei nº 9.605/98, que trata dos crimes ambientais e sujeita a pessoa jurídica à responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal, restando ainda a discussão quanto à penalização em razão do princípio da intervenção mínima. (PRADO, 1998, p. 17)

A questão refere-se à dificuldade de analisar o comportamento de uma pessoa jurídica, com mais precisão o elemento “vontade”, perante o fato ensejador da sanção. Ainda que o ordenamento jurídico lhe conceda personalidade, a vontade da pessoa jurídica manifesta-se por meio de pessoas físicas no exercício de suas atribuições conferidas de maneira regulamentar.

A Lei Ambiental 9.605/98 prevê em seu artigo 2º a coautoria do diretor, administrador, membro do conselho e do órgão técnico, auditor, gerente, preposto, mandatário da pessoa jurídica que, sabendo da conduta ilícita, não agiu para evitar o evento danoso.

Na esfera criminal, a jurisprudência tem se consolidado no sentido de rejeitar denúncias sem a especificação individual da participação de cada agente, entendendo obrigatória também a descrição da conduta imputada à pessoa jurídica envolvida⁹.

Persiste a argumentação quanto à indicação da mesma tônica procedimental para as sanções administrativas, ou seja, devem as condutas narradas ser individualizadas no momento de aplicação da sanção administrativa ou poderia a pessoa jurídica ser albergada no bojo da aplicação da penalidade, sem que sua participação para o resultado danoso apurado tenha sido previamente discriminada?

A resposta é afirmativa quanto à necessidade de individualização da conduta das pessoas jurídicas. As garantias sempre devem estar presentes e o direito de defesa somente pode ser exercido quando ocorre o pleno conhecimento da acusação e dos fatos imputados na peça de acusação.

Em um primeiro momento, poderia se considerar que a responsabilização administrativa seria secundária e relacionada a causas menos complexas, o que poderia levar ao entendimento de aplicação do princípio da informalidade processual (princípio presente nos processos administrativos) e com isso possibilitar a apresentação de acusações genéricas. Todavia, quando estudados os efeitos produzidos pelas sanções corretivas aplicadas às pessoas jurídicas, verifica-se que a imposição de multas e impedimentos administrativos gera maior repercussão em sua atividade, enquanto que os efeitos criminais não possuem a mesma repercussão que a punição da pessoa física.

9SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA “RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 53.200 - RJ (2014/0284589-5) RELATOR: MINISTRO JORGE MUSSI RECORRENTE: ERICK LANE ROCHA DA SILVA CAVALCANTE RECORRENTE: ROBERTO MOREIRA ABICAIR ADVOGADOS: RAFAEL CUNHA KULLMANN JOÃO VIEIRA DE CASTRO LINS RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CRIME AMBIENTAL (ARTIGO 54, § 2º, INCISO V, DA LEI 9.605/1998). INÉPCIA DA DENÚNCIA. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DA LIGAÇÃO DOS RECORRENTES COM A SOCIEDADE EMPRESÁRIA EM QUE OCORRIDO O DELITO. NEXO CAUSAL NÃO NARRADO. AMPLA DEFESA PREJUDICADA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO. INSURGÊNCIA PROVIDA. 1. A hipótese em apreço cuida de denúncia que narra supostos delitos praticados por intermédio de pessoa jurídica, a qual, por se tratar de sujeito de direitos e obrigações, e por não deter vontade própria, atua sempre por representação de uma ou mais pessoas naturais. 2. A tal peculiaridade deve estar atento o órgão acusatório, pois embora existam precedentes desta própria Corte Superior de Justiça admitindo a chamada denúncia genérica nos delitos de autoria coletiva e nos crimes societários, não lhe é dado eximir-se da responsabilidade de descrever, com um mínimo de concretude, como os imputados teriam agido, ou de que forma teriam contribuído para a prática da conduta narrada na peça acusatória. 3. No caso, olvidou-se o órgão acusatório de narrar qual conduta voluntária praticada pelos recorrentes (um de profissão ignorada e outro engenheiro) teria dado ensejo à poluição noticiada, sequer apontando a ligação que teriam com a sociedade empresária em questão (se seriam sócios, administradores ou empregados), circunstância que, de fato, impede o exercício de suas defesas em juízo na amplitude que lhes é garantida pela Carta Magna. 4. Diante do reconhecimento da inaptidão da peça vestibular em apreço, resta prejudicado o exame da aventada falta de justa causa para a persecução penal. 5. Recurso provido para declarar a inépcia da denúncia ofertada contra os recorrentes nos autos da Ação Penal n. 0156207-68.2013.8.19.001, julgando-se prejudicada a análise da alegada ausência de justa causa” (STJ, Recurso em Habeas Corpus n. 53.200 – RJ 2014/0284589-5, Rel. Min. Jorge Mussi, j.18 dez. 2014).

Há outros aspectos do Direito Administrativo nessa espécie sancionadora que geram questionamentos em relação ao Direito Penal, como a dupla aplicação de penalidade e a tipificação das condutas, entre outros, mas que não são afetos à presente abordagem.

Entre os aspectos da aplicação de sanções administrativas às pessoas jurídicas, destaca-se a ausência de discussão quanto à culpabilidade ante à imputação objetiva, muito debatida em processos criminais, pela impossibilidade de aferição efetiva de sua vontade.

Porém, é necessário investigar no caso concreto qual é a conduta imposta à pessoa jurídica para verificar se está presente a presunção da responsabilidade objetiva. Por exemplo, nas ações de improbidade administrativa e crimes de corrupção, discute-se a necessidade de apuração da vontade, que por sua vez somente pode estar relacionada ao comportamento de uma pessoa física¹⁰.

Entretanto, como evidência, não existe nenhum recuo quanto às garantias processuais, principalmente pelo fato de que são expressamente previstas no texto constitucional, nos termos do artigo 5º, incisos II, X, XI, XII, XXXIII, XXXV, LIII, LIV, LV e do artigo 37, sendo imperioso que a conduta da pessoa jurídica seja individualmente descrita para que lhe sejam asseguradas a oportunidade de defesa e a segurança jurídica na relação processual.

3.4. Da revisão judicial das decisões administrativas sancionatórias

No que concerne à discussão doutrinária acerca da aplicação das sanções administrativas, nota-se o significativo esforço em descrever o limite da discricionariedade na dosimetria da pena aplicada no caso concreto.

Quando o agente sancionador viola o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade no momento de aplicação da pena, independente do poder discricionário que lhe é conferido, deve o Poder Judiciário rever esse ato ou decisão.

No mesmo sentido, com maior senso de justiça, quando o provimento legal exige a ponderação da conduta no momento de fixar a penalidade, a sua ausência ou fixação desmedida permitem a revisão absoluta da matéria de forma jurisdicional.

O Direito Constitucional garante a revisão jurisdicional de todas as decisões administrativas sancionatórias (artigo 5º, inciso XXXV), de forma que carecem de fundamento de validade constitucional as argumentações de que a ponderação do quanto a ser aplicado como sanção seria de análise exclusiva de mérito do ato administrativo sancionador, baseado na máxima da discricionariedade administrativa e,

¹⁰ Para aprofundar o estudo, cf. o magistério de Raphael de Matos Cardoso, que discute com profundidade como apurar a responsabilidade das pessoas jurídicas nas ações de improbidade administrativa e conforme a lei nº 12.846/2013. (CARDOSO, 2019).

por isso, sem a possibilidade de revisão desta medida sancionatória pelo Poder Judiciário.

Uma ressalva necessária é que a decisão proferida em processo administrativo sancionador que levou à absolvição do acusado não pode sofrer revisão jurisdicional¹¹. A especialidade do Poder competente pela apuração ganha novo contorno interpretativo. Por exemplo, o Tribunal de Contas, ao aceitar a prestação de contas de um agente público, presume que este agiu dentro da sua competência constitucional e, por isso, seria necessária a demonstração de erro grosseiro para sua revisão, constituindo o erro grosseiro verdadeiro pressuposto de admissibilidade de eventual ação.

4. Conclusão

O reconhecimento do Direito Administrativo Sancionador como parte do Direito Administrativo não apenas relacionado à função administrativa, mas como parte do poder punitivo do Estado, nos termos da doutrina unificadora do poder punitivo, permite uma melhor leitura do texto constitucional quanto à efetivação das garantias constitucionais.

As garantias constitucionais, além de expressas no texto máximo, encontram amparo nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a serem observados tanto no momento da formulação da norma quanto em sua aplicação no caso concreto.

A tipificação das condutas sancionadas na esfera administrativa é mitigada em comparação com o que as normas penais (regidas sob a máxima da intervenção mínima do Estado) prescrevem para a tipificação penal, uma vez que, como nas normas penais em branco, admite acréscimos por meio de normas complementares de cunho interno da Administração, como resoluções, portarias, decretos, entre outras.

Entretanto, essa complementação do tipo não afasta a necessidade de uma previsão normativa que contenha elementos suficientes para que o destinatário da norma identifique a conduta considerada ilícita, em nome de maior segurança jurídica para a sociedade.

O poder discricionário do aplicador das normas sancionadoras administrativas é mais amplo quando comparado às prerrogativas do aplicador da sanção penal, o juiz de Direito, por exemplo. Todavia esse poder discricionário encontra limites nos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

¹¹ Como o presente artigo discute a individualização da conduta, não ingressaremos no tema de forma contundente deixando apenas o entendimento do autor de que as decisões proferidas em prol do acusado não deveriam sofrer revisão jurisdicional em razão do predicado “lesão e ameaça a direito” previsto na Constituição da República, não excluindo a possibilidade de análise em ação própria perante o Judiciário de fatos correlatos à prática apurada no processo administrativo, mas que com ela não guardam identidade absoluta.

A inobservância de balizadores objetivos de aplicação da sanção previstos em lei ou normas administrativas, bem como a ausência de proporcionalidade são passíveis de correção jurisdicional, não cabendo a escusa da discricionariedade administrativa.

A individualização da conduta de todos os agentes, pessoas físicas e ou jurídicas, que participaram da atividade investigada assume significativa relevância enquanto garantia expressa no texto constitucional, com amparo nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, vetores essenciais do Estado Democrático de Direito.

Os agentes de controle devem considerar a posição do administrador e o contexto real e, com isso, identificar condutas dolosas e culposas, ações e omissões, bem como fundamentar seus antecedentes para concluir com maior senso de justiça a medida de aplicação da sanção no caso de descumprimento de uma norma que tipifique a conduta como infração.

Por fim, decisões que fixem sanções em processos administrativos podem ser reanalisadas pelo Poder Judiciário, de forma absoluta, principalmente quando deixam de observar os princípios moduladores da razoabilidade e da proporcionalidade no momento de aplicação da pena.

5. Referências bibliográficas

- ABBOUD, Georges. *Discricionariedade Administrativa e Judicial: O Ato Administrativo e a Decisão Judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JR., Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Verbatim, 2016.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral do Direito*. (trad. Denise Agostinetti). São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014.
- CAMMAROSANO, Márcio. *O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- _____. (coord.). *Controle da Administração Pública: Temas Atuais*. São Paulo: Verbatim, 2015.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes Legisladores?* (trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993 (reimpressão 1999).

- CARDOSO, Raphael de Matos. *A Responsabilidade da Pessoa Jurídica por Atos de Improbidade e Corrupção*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2018.
- CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 1999.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. *Motivo e Motivação do Ato Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- CRETELLA JR. José. *Anulação do Ato Administrativo por Desvio de Poder*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- DA COSTA, José Armando. *Processo Administrativo Disciplinar – Teoria e Prática*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- _____. *Tratado de Direito Administrativo*. v. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro – volume 1: Teoria Geral do Direito Civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. (trad. Jefferson Luiz Camargo. Revisor Técnico: Dr. Gildo Rios). 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- ENTERRÍA, Eduardo García; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. (trad. José Alberto Froes. Revisor Técnico: Carlos Ari Sundfeld). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- FERREIRA, Daniel. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- GOMES, Orlando. *Obrigações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- JESUS, Damásio. *Direito Penal – Parte Geral*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- KOSSMANN, Edson Luís. *A Constitucionalização do Princípio da Eficiência na Administração Pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.

- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Teoria Jurídica da Liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015.
- _____. *Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão Pública .Abordagem Integrada da Administração e do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. 6. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MONTESQUIEU; Charles-Louis de Secondat. *De Le sprit des Loix*. (Do Espírito das leis: Montesquieu). Domínio público, versão eletrônica Kindle.
- MOREIRA NETO, Digo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: Princípios Constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao Direito Público*. Curitiba: Juruá, 2018.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Individualização da Pena*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- _____. *Manual de Direito Penal*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA Cristiane. *A Administração Consensual como a Nova Face da Administração Pública no Séc. XXI: Fundamentos Dogmáticos, Formas de Expressão e Instrumentos de Ação*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan/dez. 2009.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Infrações e Sanções Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- PRADO FILHO, Francisco Octávio de Almeida. *Extensão do controle jurisdicional das sanções administrativas*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PRADO, Luiz Regis. *Crimes Contra o Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

REMÉDIO, José Antonio. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2014.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina: Breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Alameda, 2016.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos Contratos*. v. 2. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. *Direito Administrativo: doutrina, jurisprudência e questões de concursos públicos*. São Paulo: Verbatim, 2011.

VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.